

*Documento della Commissione consultiva permanente per la salute e
sicurezza sul lavoro sulla problematica
“Articoli pirotecnici. Impianti di produzione e deposito”*

A seguito degli incidenti mortali verificatisi di recente in alcune aziende del settore pirotecnico, la Commissione Consultiva ha ritenuto opportuno affidare al Comitato n. 9 l'incarico di verificare la sussistenza di eventuali criticità ed incongruenze tra le previsioni normative contenute nel decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e s.m.i., che disciplina la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, e quelle riportate nella normativa specifica di settore.

Preliminarmente, sono stati valutati i dati statistici di fonte INAIL - Consulenza Statistico Attuariale relativi all'andamento infortunistico del settore “pirotecnicia” corrispondente alla voce di tariffa 0570 “Pirotecnicia: produzione di fuochi artificiali, allestimento e conduzione di spettacoli pirotecnici” (Allegato n. 1). I dati, aggiornati al 31 ottobre 2011, si riferiscono ai casi indennizzati dall'Istituto Assicuratore e sono distinti per gestione (Industria e Artigianato). La marcata frammentarietà e scarsa consistenza nella distribuzione per anno e per regione hanno reso preferibile l'osservazione dei dati cumulati nel decennio 2000-2010. Oltre a fornire informazioni sulle “dimensioni del comparto”, in termini di numero di aziende e di numero di addetti, i dati contengono il dettaglio delle variabili di codifica degli infortuni ESAW3, utili, ove possibile, ad individuare la natura e la sede delle lesioni occorse, unitamente ad ulteriori eventuali dettagli funzionali a ricostruire la dinamica degli infortuni

E' stata esaminata, altresì, la “Terza relazione intermedia dell'attività” della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno degli infortuni sul lavoro, riguardante i problemi della sicurezza sul lavoro nel settore delle attività pirotecniche (cap. 3, par. 3.2 della Relazione), che si allega in copia (Allegato n. 2).

In detta relazione vengono evidenziati quelli che la Commissione ha rilevato come aspetti critici, comuni alle esplosioni degli opifici pirotecnici presi in esame, e segnatamente:

- condizioni inadeguate degli ambienti di lavoro e lavorazioni svolte in condizioni climatiche inadeguate (temperatura, umidità, ventilazione);
- mancata osservanza delle disposizioni che vietano l'accesso ai non addetti ai lavori in determinati punti dell'opificio;
- difformità nelle modalità di accertamento delle capacità tecniche del personale civile rispetto alla formazione prevista per gli artificieri delle Forze Armate;
- irregolarità amministrative (rilascio delle licenze di esercizio dell'attività di produzione);
- inadeguata preparazione delle maestranze utilizzate.

In conclusione la Commissione evidenzia quelle che considera "le preoccupanti lacune esistenti nella normativa del settore delle attività pirotecniche". Lacune che riguarderebbero i seguenti aspetti:

- l'accertamento dell'idoneità tecnica degli operatori ed il relativo regime di autorizzazione;
- forme obbligatorie di formazione professionale e di aggiornamento;
- qualità della attività ispettiva;
- sicurezza dei luoghi e degli ambienti di lavoro;
- iscrizione degli impianti per la produzione di fuochi d'artificio in una adeguata categoria di rischio;
- l'osservanza del divieto di accesso agli impianti per i non addetti ai lavori;
- svolgimento di controlli periodici degli stabilimenti più severi e approfonditi.

In relazione a quanto sopra si è ritenuto, in via preliminare, procedere ad un esame della normativa (vedi Allegato n. 3) che attualmente disciplina, in modo specifico, il settore degli articoli pirotecnici, unitamente alle disposizioni contenute nel decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 e s.m.i. applicabili a tale settore.

Si è osservata una difformità nella terminologia, nelle classificazioni e nelle prescrizioni della normativa che disciplina tali attività. Le difformità sono probabilmente legate sia al periodo storico di emanazione delle prime normative specifiche (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza - T.U.L.P.S. 1931; Regolamento di Esecuzione del T.U.L.P.S. - R.E.T.U.L.P.S. 1940), sia al miglioramento tecnologico e classificatorio, intercorso negli ultimi quaranta anni.

Si procede in dettaglio ad un esame della normativa applicabile in tale settore.

Le fabbriche che producono esplosivi e articoli pirotecnici, sono soggette a specifici obblighi previsti dal T.U.L.P.S. il quale, all'Allegato B, contiene prescrizioni tecniche per la costruzione degli impianti di produzione, per le caratteristiche degli ambienti dove viene effettuata la produzione di prodotti esplosivi, per le distanze da osservare, per i quantitativi massimi di materiale lavorabile e per l'accesso ai locali alle persone non addette ai lavori.

Per quanto attiene all'idoneità tecnica dei soggetti operanti nelle fabbriche, si evidenzia che con D.Lgs. del 25.09.2012, n. 176 di modifica del D.Lgs. n. 58/2010, sono stati previsti "corsi di formazione, iniziale e periodica con programmi differenziati, riservati ai direttori di fabbriche e stabilimenti di fuochi artificiali e agli altri operatori". La definizione delle modalità di attuazione dei corsi di formazione sono demandate ad un emanando decreto del Ministro dell'Interno.

Il T.U.L.P.S. prevede, inoltre, che, per operare nel settore, venga rilasciata una specifica licenza, le cui procedure e competenze variano a seconda della classificazione del materiale esplosivo. Si evidenzia che:

- per la 1°, 4° e 5° categoria, l'autorità competente, ai sensi dell'art. 47¹ del T.U.L.P.S., è il Prefetto;
- per la 2° e 3° categoria, l'art. 46² del T.U.L.P.S. dispone che l'Amministrazione competente alla concessione della licenza è il Ministero dell'Interno.

Nelle categorie 4° e 5°, rientrano, rispettivamente, *Artifici e prodotti affini negli effetti esplodenti e Munizioni di sicurezza e giocattoli pirici* e, quindi, gli articoli pirotecnici.

La normativa sulla salute e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro (D.Lgs. n. 81/2008 e s.m.i.) prevede, per queste attività, l'istituzione di un servizio di prevenzione e protezione interno all'azienda e del relativo responsabile (art. 31, commi 6 e 7) e sono escluse dalla possibilità prevista per le micro imprese di optare per la valutazione dei rischi sulla base delle procedure standardizzate.

Nella valutazione dei rischi aziendali, il datore di lavoro deve valutare, fra l'altro, il rischio da esposizione ad agenti chimici pericolosi (art. 223 del Titolo IX, Capo I - Protezione da agenti chimici). A tale scopo, il Datore di Lavoro deve tenere conto della classificazione delle sostanze e delle miscele manipolate o prodotte; il livello di rischio sarà, quindi, strettamente legato alla classificazione delle sostanze o miscele effettuata secondo i principi ed i criteri previsti dal Regolamento 1272/2008/CE su classificazione, etichettatura e imballaggio delle sostanze pericolose (Regolamento CLP) e, attualmente, soltanto per le miscele e fino al 1 giugno 2015, dal D.Lgs. 14 marzo 2003, n. 65.

I criteri di classificazione degli esplosivi utilizzati dal Regolamento CLP sono diversi da quelli utilizzati dal T.U.L.P.S. L'Allegato n. 4 del presente documento contiene l'elenco degli agenti chimici maggiormente utilizzati per la fabbricazione di articoli pirotecnici e, dall'analisi di tale allegato, si può osservare la presenza di sostanze pericolose classificate come esplosive, infiammabili, tossiche ed irritanti.

Si ritiene opportuno evidenziare che, mentre sono applicabili le disposizioni contenute nel Titolo IX del D.Lgs. n. 81/2008 e s.m.i., non si applicano, per espressa previsione normativa, le disposizioni del Titolo XI "Protezione da atmosfere esplosive" (Art. 287, comma 3, lettera c.); il rischio esplosione, per tali attività, è regolamentato dal T.U.L.P.S..

La preparazione di articoli pirotecnici potrebbe obbligare i produttori degli stessi a verificare l'applicabilità anche delle disposizioni contenute nel Regolamento 1907/2006/CE su

¹ Art. 47: Senza licenza del Prefetto è vietato fabbricare, tenere in deposito, vendere o trasportare polveri piriche o qualsiasi altro esplosivo diverso da quelli indicati nell'articolo precedente, compresi i fuochi artificiali e i prodotti affini, ovvero materie e sostanze atte alla composizione o fabbricazione di prodotti esplodenti. E' vietato altresì, senza licenza del Prefetto, tenere in deposito, vendere o trasportare polveri senza fumo a base di nitrocellulosa o nitroglicerina.

² Art. 46: Senza licenza del Ministro dell'Interno è vietato fabbricare, tenere in deposito, vendere o trasportare dinamite e prodotti affini negli effetti esplosivi, fulminati, picrati, artifici contenenti miscele detonanti, ovvero elementi solidi e liquidi destinati alla composizione di esplosivi nel momento dell'impiego. E' vietato altresì, senza licenza del Ministro dell'Interno, fabbricare polveri contenenti nitrocellulosa o nitroglicerina.

registrazione, autorizzazione, restrizione delle sostanze pericolose (Regolamento REACH), ad esempio, nel caso in cui le sostanze siano acquistate da fabbricanti extra UE.

E' stato, inoltre, esaminato l'aspetto relativo al trasporto di tali prodotti, il quale deve essere conforme a quanto previsto dall'Accordo internazionale per il trasporto di merci pericolose (vedi Allegato n. 3).

Inoltre è stata analizzata l'applicazione della normativa che disciplina il rischio di incidenti rilevanti (D.Lgs. n. 334/99 e s.m.i.), la quale non è applicabile alla maggioranza delle realtà aziendali del settore (PMI, spesso a conduzione familiare). Infatti, ai fini dell'applicabilità delle disposizioni di tale normativa è necessario accertare che la quantità del materiale ivi detenuto, superi determinati valori di soglia specificatamente indicati dalla norma.

Un aspetto critico preso in esame, riguarda gli eventuali depositi giudiziari che possono essere disposti; al riguardo, si fa presente che la licenza, rilasciata dal Prefetto, prevede espressamente il quantitativo di articoli pirotecnici che può essere detenuto e, di conseguenza, l'eventuale deposito giudiziario di materiale esplosivo in genere, oggetto di sequestro da parte dell'Autorità giudiziaria, dovrà tenere conto di quanto indicato nella licenza.

La presenza di un deposito giudiziario potrebbe, inoltre, non permettere al datore di lavoro una corretta analisi dei rischi derivanti dalle possibili mancate informazioni sulle caratteristiche intrinseche dei prodotti, sulle relative incompatibilità, nonché sulla degradabilità dei prodotti e dei loro imballaggi.

Altro aspetto di criticità per i depositi giudiziari è rappresentato dalla necessità di applicare gli obblighi del D.Lgs 334/99 e s.m.i. nell'ipotesi in cui si operi con carichi inferiori alla soglia di assoggettabilità al suddetto decreto e la presenza del deposito faccia superare all'impresa effettivamente i valori previsti (artt. 6 e 8 del D.Lgs. n. 334/99 e s.m.i.).

Un altro argomento ritenuto fondamentale e centrale, è quello della formazione dei lavoratori, e del titolare della licenza che, come è noto, è disciplinata dai seguenti decreti:

- D.Lgs. n. 81/2008 e s.m.i. e successivi Accordi Stato-Regioni;
- D.Lgs. n. 334/99 e s.m.i.,;
- Decreto del Ministero dell'Ambiente 16 marzo 1998;
- D.P.R. 302 del 1956;
- R.D. 6 maggio 1940 n.635, D.Lgs. n. 58/2010. e D.Lgs. n. 176/2012 di pertinenza del Ministero dell'Interno,

I DD.LLgs. n. 81/2008 e s.m.i. e l'ultima modifica del D.Lgs. n.334/99 (il D.Lgs. n. 238/2005) prevedono formazione ed informazione relativamente alle conoscenze sulla natura intrinseca della pericolosità delle sostanze chimiche ed al loro utilizzo e gestione nelle attività produttive, considerando anche la potenziale ricaduta sull'ambiente derivante da possibili incidenti, individuando obblighi in capo al Datore di Lavoro.

In particolare, per le imprese soggette al D.Lgs. n. 334/99 e s.m.i., è prevista l'applicazione del decreto del Ministero dell'Ambiente 16 marzo 1998 che detta modalità con le quali i gestori ed

i fabbricanti devono procedere, almeno con cadenza trimestrale, all'informazione, all'addestramento ed all'equipaggiamento di coloro che lavorano in situ.

Per quanto riguarda la formazione, si evidenzia, come criticità, sia da un punto di vista terminologico, che di responsabilità, l'uso delle differenti dizioni nelle diverse normative: ad esempio, gestore, titolare della licenza, datore di lavoro e titolare dell'attività.

Una ulteriore problematica emersa è quella relativa alla dispersione di varie competenze distribuite su organi istituzionali diversi, sia centrali, che periferici. La scarsa comunicazione tra tali soggetti coinvolti in processi autorizzativi specifici e di controllo delle attività pirotecniche rappresenta un ostacolo alla conoscenza del tessuto produttivo del territorio, comportando un mancato coordinamento istituzionale.

Infine, ultimo fattore esaminato è legato all'utilizzo di attrezzature adeguate agli ambienti di lavoro in cui c'è il rischio di esplosione. Infatti, tali attrezzature devono rispondere a specifiche norme tecniche di sicurezza ed è, pertanto, necessario che il "datore di lavoro" provveda ad una corretta scelta dell'attrezzatura stessa, in fase di acquisto e di manutenzione.

CONCLUSIONI

In conclusione, il sottogruppo ha evidenziato che la normativa sui prodotti classificati esplosivi è estremamente complessa. Si associano leggi di molti anni fa, come il "Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza (T.U.L.P.S - Regio Decreto del 18/6/1931 n° 773)" ed il "Regolamento di esecuzione del Testo Unico di Leggi di Pubblica Sicurezza (R.E.T.U.L.P.S. - Regio Decreto 6/5/1940 n. 635)", a leggi più recenti (es.: D.Lgs. n. 334/99 e s.m.i.) che si sovrappongono tra loro con difficoltà applicative per le aziende. D'altronde la normativa "Seveso" (D.Lgs. 334/99) è facilmente applicabile ai prodotti prettamente chimici, mentre presenta aspetti controversi in relazione ai prodotti esplosivi (ad esempio gli scenari incidentali previsti in Allegato V non sono facilmente riferibili ai prodotti esplosivi).

Casi evidenti di sovrapposizione si riscontrano, inoltre, sui differenti criteri di classificazione delle sostanze/miscele/articoli, nella diversa normativa inerente la realizzazione di impianti/opifici e nella determinazione delle distanze interne all'opificio e quelle esterne.

In relazione a quanto sopra illustrato, il Sottogruppo ha maturato il convincimento che:

1. l'adeguamento e la coerenza delle varie normative di sicurezza e prevenzione che regolano questo settore (non solo in riferimento ai pirotecnici, ma anche agli esplosivi in generale), particolarmente esposto a gravi rischi, è probabilmente uno dei fattori decisivi per il miglioramento degli ambienti di lavoro e per dare regole certe ai datori di lavoro;
2. sarebbe auspicabile che le Amministrazioni Interno, Lavoro e Ambiente, si coordinassero al fine di eliminare le difformità nella terminologia, nelle classificazioni e nelle prescrizioni della normativa che disciplina tali attività;
3. sarebbe opportuno dare maggiore risalto, nell'ambito delle attività di formazione previste dalle varie normative specifiche, per gestori, direttori di fabbrica, operatori, alle indicazioni da

fornire in relazione ai rischi specifici derivanti dall'utilizzo delle sostanze pericolose. Quali, ad esempio:

- le misure di prevenzione e di protezione da mettere in atto per la gestione dei suddetti rischi;
- i dispositivi di protezione collettiva ed individuale e la loro conformità alle norme tecniche di riferimento;
- la scelta di prodotti chimici con adeguata etichettatura e la corretta interpretazione delle Schede Dati di Sicurezza ad essi obbligatoriamente allegate.

Sarebbe, inoltre, auspicabile:

4. limitare al massimo i tempi dei depositi giudiziari e fornire alle imprese tutte le necessarie informazioni sulle caratteristiche del materiale depositato, al fine di permettere un corretto deposito ed una corretta valutazione dei rischi;
5. sottolineare, per quanto riguarda gli aspetti autorizzativi e di controllo, per il settore pirotecnico, l'importanza che riveste il coordinamento tra i Ministeri competenti e le Regioni;
6. intervenire sulla normativa specifica, sia tecnica che legislativa relativa alle attrezzature utilizzate nella lavorazione degli esplosivi, per eliminare le carenze e per aggiornarla.